



## Raccolta della giurisprudenza

**Causa C-316/19**

**Commissione europea  
contro  
Repubblica di Slovenia**

**Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 17 dicembre 2020**

«Inadempimento di uno Stato – Articolo 343 TFUE – Privilegi e immunità dell’Unione europea – Statuto del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e della Banca centrale europea (BCE) – Articolo 39 – Privilegi e immunità della BCE – Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell’Unione europea – Articoli 2, 18 e 22 – Principio dell’inviolabilità degli archivi della BCE – Sequestro di documenti nei locali della Banca centrale di Slovenia – Documenti correlati all’assolvimento dei compiti del SEBC e dell’Eurosistema – Articolo 4, paragrafo 3, TUE – Principio di leale cooperazione»

1. *Diritto dell’Unione europea – Interpretazione – Principi – Interpretazione autonoma – Nozione di «archivi dell’Unione»*

(v. punti 68-72)

2. *Privilegi e immunità dell’Unione europea – Carattere funzionale – Nozione di «archivi dell’Unione» – Portata – Principio dell’inviolabilità degli archivi dell’Unione (Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell’Unione europea, art. 2)*

(v. punti 73-75)

3. *Privilegi e immunità dell’Unione europea – Statuto del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e della Banca centrale europea (BCE) – Privilegi e immunità della BCE – Nozione di «archivi della BCE» – Sequestro di documenti nei locali di una banca centrale nazionale – Documenti correlati all’assolvimento dei compiti del SEBC e dell’Eurosistema – Inclusione – Violazione del principio dell’inviolabilità degli archivi della BCE e dell’obbligo di leale cooperazione – Inadempimento (Art. 4, § 3, TUE; art. 127, § 1 e 2, 129, § 1, 258, 282, § 1 e 2, 283, § 1, e 343 TFUE; Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell’Unione europea, art. 1, 2 e 18; Protocollo sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e sulla Banca centrale europea, art. 1, 8, 9.2, 10.1, 14.3 e 39)*

(v. punti 76-85, 87, 89-98, 100-106, 119, 121-130, disp.1)

## Sintesi

**Procedendo unilateralmente al sequestro di documenti facenti parte degli archivi della BCE, la Slovenia è venuta meno all'obbligo che le incombe di rispettare il principio dell'inviolabilità degli archivi dell'Unione. Oltre a ciò, non avendo debitamente collaborato con la BCE per eliminare le conseguenze illecite di tale inadempimento, la Slovenia ha altresì disatteso il proprio obbligo di leale cooperazione nei confronti dell'Unione.**

Il 6 luglio 2016, le autorità slovene hanno proceduto ad una perquisizione e ad un sequestro di documenti cartacei ed elettronici nei locali della Banka Slovenije (Banca centrale di Slovenia). I documenti sequestrati da dette autorità comprendevano tutte le comunicazioni effettuate attraverso la casella di posta elettronica del governatore in carica a quel tempo, tutti i documenti elettronici situati sul posto di lavoro e nel computer portatile di detto governatore, relativi al periodo compreso tra l'anno 2012 e l'anno 2014, indipendentemente dal loro contenuto, nonché alcuni documenti relativi allo stesso periodo e situati nell'ufficio del governatore. Tali interventi sono stati effettuati nel quadro di un'indagine concernente alcuni agenti della Banca centrale di Slovenia, tra cui il governatore stesso, i quali erano sospettati di abuso di poteri e di funzioni ufficiali nel quadro della ristrutturazione, nel 2013, di una banca slovena. Sebbene la Banca centrale di Slovenia abbia fatto valere che tali misure ledevano il principio dell'inviolabilità degli «archivi della Banca centrale europea (BCE)», risultante dal Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea<sup>1</sup> e che esige che qualsiasi accesso a tali archivi da parte delle autorità nazionali sia subordinato all'esplicito consenso della BCE, le autorità slovene hanno proseguito tale perquisizione e tale sequestro di documenti senza far partecipare la BCE.

In tale contesto, la BCE ha chiarito alle autorità slovene che i suoi archivi comprendevano non soltanto i documenti da essa stessa elaborati nell'assolvimento dei suoi compiti, ma anche le comunicazioni tra essa e le banche centrali nazionali che erano necessarie per l'assolvimento dei compiti del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) o dell'Eurosistema, nonché i documenti elaborati da tali banche centrali destinati all'assolvimento dei compiti del SEBC o dell'Eurosistema. La BCE ha altresì sostenuto che essa non si sarebbe opposta, a determinate condizioni, alla rimozione della protezione di cui beneficiavano i documenti sequestrati dalle autorità slovene.

Ritenendo, da un lato, che il sequestro unilaterale dei documenti in questione costituisse una violazione del principio dell'inviolabilità degli archivi della BCE<sup>2</sup> e, dall'altro, che le autorità slovene, contrariamente a quanto imposto dall'obbligo di leale cooperazione<sup>3</sup>, non avessero condotto discussioni costruttive per eliminare le conseguenze illecite della violazione del suddetto principio, la Commissione ha proposto un ricorso per inadempimento contro la Slovenia dinanzi alla Corte di giustizia.

Nella sua sentenza, la Corte, riunita in Grande Sezione, accoglie il ricorso della Commissione e constata l'esistenza di tutti gli inadempimenti dedotti in giudizio. Tale causa fornisce così alla Corte l'occasione di precisare le condizioni applicabili alla tutela degli archivi dell'Unione dinanzi ad un sequestro unilaterale di documenti facenti parte di tali archivi, effettuato dalle autorità di

<sup>1</sup> Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea (GU 2016, C 202, pag. 266; in prosieguo: il «Protocollo sui privilegi e sulle immunità»).

<sup>2</sup> Articolo 343 TFUE; Protocollo (n. 4) sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (GU 2016, C 202, pag. 230; in prosieguo: il «Protocollo sul SEBC e sulla BCE»), articolo 39; Protocollo sui privilegi e sulle immunità, articoli 2 e 22.

<sup>3</sup> Articolo 4, paragrafo 3, TUE; Protocollo sui privilegi e sulle immunità, articolo 18.

uno Stato membro in luoghi diversi dagli edifici e dai locali dell'Unione, e in particolare le condizioni che permettono di constatare una lesione del principio dell'inviolabilità degli archivi della BCE.

### *Giudizio della Corte*

– Sulla nozione di «archivi della BCE»

La Corte ricorda che, poiché la BCE è un'istituzione dell'Unione, il principio dell'inviolabilità degli archivi dell'Unione si applica ai suoi archivi. A questo proposito, la Corte precisa che gli archivi dell'Unione comprendono gli archivi di un'istituzione dell'Unione come la BCE anche se essi sono conservati in luoghi diversi dagli edifici e dai locali dell'Unione medesima<sup>4</sup>.

A questo proposito, la Corte rileva che la BCE e le banche centrali nazionali degli Stati membri costituiscono il SEBC e che la politica monetaria dell'Unione è condotta dalla BCE e dalle banche centrali nazionali degli Stati membri la cui moneta è l'euro, ivi compresa la Banca centrale di Slovenia, tenendo presente che tali banche costituiscono l'Eurosistema<sup>5</sup>. I governatori delle banche suddette, tra cui quello della Banca centrale di Slovenia, sono membri del Consiglio direttivo della BCE<sup>6</sup> e partecipano all'adozione delle decisioni necessarie per l'assolvimento dei compiti del SEBC. Il SEBC ha come obiettivo principale il mantenimento della stabilità dei prezzi. A tal fine, i compiti fondamentali spettanti al SEBC comprendono segnatamente quello di definire e attuare la politica monetaria dell'Unione<sup>7</sup>, il che rende necessaria una stretta cooperazione tra la BCE e le banche centrali nazionali<sup>8</sup>. In tale sistema, le banche centrali nazionali, nonché i loro governatori, hanno uno status ibrido, in quanto essi costituiscono indubbiamente delle autorità nazionali, ma agiscono nel quadro del SEBC, il quale è costituito da tali banche nazionali centrali e dalla BCE.

La Corte sottolinea che, affinché il SEBC e l'Eurosistema funzionino correttamente e adempiano debitamente i loro compiti, deve esistere una stretta cooperazione e uno scambio permanente di informazioni tra la BCE e le banche centrali nazionali che vi partecipano, il che implica necessariamente che dei documenti correlati all'assolvimento dei compiti del SEBC e dell'Eurosistema si trovano in possesso non soltanto della BCE, ma anche delle banche centrali nazionali.

Date tali circostanze, la Corte considera che documenti siffatti rientrano nella nozione di «archivi della BCE» anche se sono detenuti da delle banche centrali nazionali, e non dalla stessa BCE.

– Sulla lesione del principio dell'inviolabilità degli archivi della BCE

La Corte sottolinea che, nel caso di specie, una lesione del principio dell'inviolabilità degli archivi della BCE potrebbe essere constatata soltanto qualora, da un lato, un sequestro, deciso unilateralmente da autorità nazionali, di documenti appartenenti ad archivi dell'Unione possa essere costitutivo di una lesione siffatta e, dall'altro lato, i documenti sequestrati includessero effettivamente dei documenti da considerarsi come facenti parte degli archivi della BCE.

<sup>4</sup> Protocollo sui privilegi e sulle immunità, articoli 1 e 2.

<sup>5</sup> Articolo 282, paragrafo 1, TFUE; Protocollo sul SEBC e sulla BCE, articoli 1 e 14.3.

<sup>6</sup> Articolo 283, paragrafo 1, TFUE; Protocollo sul SEBC e sulla BCE, articolo 10.1.

<sup>7</sup> Articolo 127, paragrafo 2, TFUE.

<sup>8</sup> Protocollo sul SEBC e sulla BCE, articolo 9.2.

In primo luogo, la Corte constata che la nozione di «inviolabilità» implica una protezione contro qualsiasi ingerenza unilaterale degli Stati membri. Ciò è confermato dal fatto che tale nozione viene descritta come una tutela contro qualsiasi misura di perquisizione, requisizione, confisca e espropriazione. Pertanto, la Corte dichiara che il sequestro unilaterale, da parte di autorità nazionali, di documenti appartenenti agli archivi dell'Unione è costitutivo di una lesione del principio dell'inviolabilità di tali archivi dell'Unione.

In secondo luogo, la Corte ricorda, da un lato, che incombe alla Commissione, nell'ambito di un ricorso per inadempimento, dimostrare l'esistenza dell'inadempimento fatto valere. Spetta ad essa fornire alla Corte gli elementi necessari per la verifica, da parte di quest'ultima, dell'esistenza dell'inadempimento in questione, senza che detta istituzione possa fondarsi su una qualsivoglia presunzione. Nella specie, la Commissione ha riconosciuto che essa non disponeva di informazioni precise sulla natura dei documenti in questione sequestrati dalle autorità slovene, sicché essa non era in grado di stabilire se una parte di tali documenti dovesse essere considerata come facente parte degli archivi dell'Unione.

Tuttavia, tenuto conto del gran numero di documenti in questione sequestrati e delle funzioni che il governatore di una banca centrale nazionale, come la Banca centrale di Slovenia, si trova ad esercitare nell'ambito del Consiglio direttivo della BCE e, per questo tramite, nel quadro del SEBC e dell'Eurosistema, la Corte considera dimostrato che i documenti sequestrati dalle autorità slovene hanno necessariamente incluso dei documenti facenti parte degli archivi della BCE. Essa considera altresì che le autorità slovene, sequestrando tali documenti in modo unilaterale, hanno leso il principio dell'inviolabilità degli archivi della BCE.

In tale contesto, la Corte sottolinea che il Protocollo sui privilegi e sulle immunità e il principio dell'inviolabilità degli archivi dell'Unione ostano, in linea di principio, ad un sequestro di documenti da parte di un'autorità di uno Stato membro qualora tali documenti facciano parte degli archivi suddetti e le istituzioni non abbiano dato il loro consenso a tale sequestro. Nondimeno, tale autorità ha la facoltà di rivolgersi all'istituzione dell'Unione in questione affinché questa rimuova la protezione di cui beneficiano i documenti in parola, eventualmente imponendo delle condizioni, e, in caso di diniego di accesso, al giudice dell'Unione al fine di ottenere una decisione di autorizzazione che obblighi detta istituzione a consentire l'accesso ai propri archivi. Inoltre, la protezione degli archivi dell'Unione non osta in alcun modo al sequestro, da parte delle autorità nazionali, nei locali di una banca centrale di uno Stato membro, di documenti che non facciano parte degli archivi dell'Unione.

– Sulla violazione dell'obbligo di leale cooperazione

Dopo aver ricordato la propria consolidata giurisprudenza relativa alla portata dell'obbligo di leale cooperazione, la Corte rileva che, non avendo permesso alla BCE, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, di identificare, tra i documenti sequestrati il 6 luglio 2016, quelli correlati all'assolvimento dei compiti del SEBC e dell'Eurosistema e non avendo restituito tali documenti alla Banca centrale di Slovenia, le autorità slovene sono venute meno al loro obbligo di leale cooperazione con la BCE. Tale conclusione non è smentita dal fatto che il Procuratore dello Stato ha invitato la BCE a proporgli dei criteri che permettessero di identificare quelli tra i documenti sequestrati dalle autorità slovene che, secondo la BCE, facevano parte dei suoi archivi. Infatti, anche dopo aver ricevuto tale proposta, le autorità slovene non hanno adottato alcuna misura al fine di permettere alla BCE di identificare i documenti correlati all'assolvimento dei compiti del

SEBC e dell'Eurosistema che erano stati sequestrati. Inoltre, dette autorità non hanno accettato la richiesta della BCE che fossero restituiti alla Banca centrale di Slovenia tutti i documenti che esse consideravano irrilevanti ai fini dell'indagine in questione.

In tale contesto, la Corte considera che il fatto che le autorità slovene abbiano preso misure per garantire il mantenimento della riservatezza dei suddetti documenti non rimette in discussione la conclusione secondo cui dette autorità sono venute meno, nel caso di specie, al loro obbligo di leale cooperazione con la BCE.

Pertanto, relativamente al periodo successivo al sequestro controverso, la Corte dichiara che le autorità slovene sono venute meno al loro obbligo di leale cooperazione con la BCE.